



Komentarz Ośrodka Badań Azji Centrum Badań nad Bezpieczeństwem Akademii Sztuki Wojennej

Komentarz nr 3/2021; data złożenia: 17 stycznia 2021

Konferencja darczyńców Afganistanu w Genewie

W dniach 23-24 listopada ub.r. w Genewie odbyła się konferencja państw-darczyńców Afganistanu. Obradom wspólnie przewodzili Finlandia, Afganistan oraz ONZ, a uczestniczyło ok. 70 państw i blisko 30 organizacji międzynarodowych. Była to kolejna tego typu konferencja – poprzednie miały miejsce m.in. w Brukseli w 2016 r. i Tokio w 2012 r. Jej celem, podobnie jak w przeszłości, było ustalenie przez jej uczestników wielkości pomocy finansowej na kolejne cztery lata oraz wyznaczenie warunków do spełnienia dla Kabulu, aby takie wsparcie otrzymać. Łącznie darczyńcy zadeklarowali co najmniej 13,2 mld dolarów dla Afganistanu na kolejne cztery lata – 3,3 mld rocznie, co oznacza zmniejszenie środków o ok. 15 proc. w porównaniu do deklaracji złożonych na poprzednim tego typu szczycie.

Konferencja w Genewie miała miejsce w wyjątkowych okolicznościach, które negatywnie wpływały na motywacje darczyńców do utrzymania pomocy dla Afganistanu. Po pierwsze, cały świat został dotknięty pandemią SARS-CoV-2 i jej konsekwencjami dla gospodarek większości państw. Po drugie, w lutym ub.r. podpisane zostało porozumienie pokojowe między USA a talibami, w rezultacie którego Amerykanie zobowiązali się do wycofania wojsk z Afganistanu do maja 2021 roku. Tym samym zakończy to najprawdopodobniej również trwającą od 2001 r. obecność innych państw NATO w Afganistanie. Po trzecie, państwo to wchodzi w ostatni okres tzw. dekady transformacji, w wyniku której miało się ono stać samowystarczalne w 2024

roku, zgodnie ze przyjętą strategią i obietnicami złożonymi przed darczyńcami. Obecnie cel ten wydaje się być daleki od realizacji. Biorąc pod uwagę wspomniane czynniki wydaje się, że konferencja zakończyła się sukcesem Kabulu i stosunkowo małymi cięciami w pomocy. Utrzymanie jej było szczególnie ważne ze względu na trudną sytuację gospodarczą Afganistanu spowodowaną epidemią i związanym z tym załamaniem dochodów budżetowych państwa. Warto jednak zwrócić uwagę, że zadeklarowana pomoc ma być w większym stopniu obwarowana warunkami niż w przeszłości. Dla rządu w Kabulu szczególne wyzwanie będzie stanowić walka z korupcją i zaangażowanie w reformy państwa, zważywszy na fakt, że planowane są ponowne spotkania darczyńców w 2021 i 2022 roku, na których postępy w tych kwestiach zostaną zweryfikowane. W komunikacie po konferencji znalazły się również stwierdzenia, których głównym adresatem byli talibowie. Zaznaczono, że utrzymanie pomocy będzie możliwe tylko w przypadku, jeżeli Afganistan pozostanie przy wartościach takich jak demokracja, rządy prawa, równość płci czy prawa kobiet. Wydaje się, że w ten sposób darczyńcy będą próbowali wykorzystać jedno z ostatnich narzędzi nacisku jakim dysponują, aby wywrzeć wpływ na talibów, a jednocześnie pozostawić sobie drogę do wycofania się z zobowiązań w przypadku realizacji pesymistycznego scenariusza – zdobycia władzy przez rebeliantów. W krótszym terminie tego rodzaju naciski nie będą najprawdopodobniej miały wpływu na politykę talibów, której celem jest obecnie uzyskanie jak najsilniejszej pozycji negocjacyjnej w rozmowach pokojowych poprzez działania na polu walki.

W dniach 23-24 listopada ub.r. w Genewie odbyła się konferencja państw-darczyńców Afganistanu. Obradom wspólnie przewodzili Finlandia, Afganistan oraz ONZ, a uczestniczyło ok. 70 państw i blisko 30 organizacji międzynarodowych.

Konferencja odbyła się w trybie zdalnym, co było spowodowane trwającą na świecie pandemią SARS-CoV-2. Jej celem było ustalenie wielkości pomocy finansowej przez jej uczestników na kolejne cztery lata oraz wyznaczenie warunków do spełnienia dla Kabulu, aby takie wsparcie otrzymać. Poprzednie konferencje tego typu miały miejsce m.in. w Brukseli (2016 r.) i Tokio (2012 r.). Łącznie darczyńcy zadeklarowali 13,2 mld dolarów dla

Afganistanu na kolejne cztery lata – 3,3 mld rocznie, co oznacza zmniejszenie środków o ok. 15 proc. w porównaniu do deklaracji złożonych na poprzednim tego typu szczycie w Brukseli.

W wydanym na koniec wydarzenia komunikacie uczestnicy potwierdzili swoje wcześniejsze zobowiązania na rzecz pokoju w Afganistanie i budowy niezależnego państwa. Szczególną uwagę zwrócono na działania Afgańczyków jeśli chodzi o rządy prawa, sprawiedliwość w okresie przejściowym w związku z procesem pokojowym, wykonanie budżetu oraz walkę z korupcją. Wezwano również Kabul oraz społeczność międzynarodową, aby zwiększono wysiłki na rzecz walki z narkotykami (produkcja, handel, przemyt) w wymiarze wewnętrznym oraz regionalnym. Przyjęto również wynegocjowany przez Kabul i państwa-darczyńców dokument o nazwie *Afghanistan Partnership Framework*. Zapisane w nim zostały priorytety dla Afgańczyków na najbliższe cztery lata oraz zasady, jakich muszą przestrzegać, aby ciągle otrzymywać wsparcie od społeczności międzynarodowej. Afganistan przedstawił również na konferencji strategię na kolejne pięć lat – *Afghanistan National Peace and Development Framework (ANPDF II) 2021-2025*, która jest zgodna z innymi ustaleniami poczynionymi z darczyńcami.

Konferencja w Genewie miała miejsce w wyjątkowych okolicznościach. Po pierwsze, cały świat został dotknięty skutkami pandemii SARS-CoV-2 i związanymi z tym problemami gospodarczymi. Po drugie, wszystko wskazuje na to, że obecność wojsk zagranicznych w Afganistanie zbliża się nieubłaganie do końca, a wraz nią zaangażowanie zachodnich państw w trwający konflikt. Terminarz przewidujący ich wycofanie umowy pokojowej z Dohy podpisanej w lutym ub.r. przewidywał, że proces ten zakończy się w maju 2021 roku¹. Tym samym zakończy to najprawdopodobniej trwającą od 2001 r. obecność również innych państw NATO w Afganistanie. Po trzecie, Afganistan wkroczył w tym roku w ostatnią, 4-letnią fazę tzw. dekady transformacji (2015-2024), w rezultacie której państwo miało stać się samowystarczalne, zgodnie ze przyjętą strategią i obietnicami złożonymi przed darczyńcami. Obecnie cel ten wydaje się być daleki od realizacji. Z punktu widzenia społeczności międzynarodowej pojawiały się jednak wątpliwości co do efektów wprowadzanych reform. Przykładem tego może być niewystarczająca walka z korupcją – Afganistan zajmuje wciąż bardzo odległe miejsce w rankingu wskaźnika korupcji prowadzonego przez Transparency International, plasując się na 173 pozycji na 198 krajów.

Ponadto reformy prawa wyborczego nie przyniosły oczekiwanych zmian – ostatnie wybory prezydenckie zakończyły się ponownie kilkumiesięcznym kryzysem politycznym. Wszystkie wspomniane wyżej czynniki powodowały, że motywacja darczyńców do utrzymania pomocy na dotychczasowym poziomie zdecydowanie zmalała, z czego Kabul zdawał sobie sprawę. Wydaje się zatem, że w świetle przytoczonych okoliczności 15-procentową obniżkę można uznać za niewielką, a tym samym za sukces Afganistanu. Roczne transfery ulegną zmniejszeniu z 3,8 mld dolarów do 3,3. Warto również zwrócić uwagę, że środki finansowe deklarowane w Genewie mają charakter cywilny i stanowią zaledwie część wsparcia udzielanego Afganistanowi. Przykładowo w 2018 roku było to 44 proc. z całkowitej sumy 8,6 mld dolarów darowizn na rzecz tego państwa.

Utrzymanie pomocy finansowej na jak najwyższym poziomie było w szczególności interesie Kabulu, zwłaszcza że gospodarka Afganistanu została bardzo mocno dotknięta przez epidemię SARS-CoV-2. Przewiduje się, że spadek PKB w 2020 roku mógł wynieść 5-6 proc, a stopa ubóstwa wzrosnąć z 54 proc. do 61-72 proc². Postęp w zwiększaniu dochodów budżetowych został cofnięty o kilka lat. Według ministerstwa finansów, za dwa lata dochody te mają ponownie osiągnąć poziom równy zagranicznym darowiznom, powracając na poziom z 2019 r.³, chociaż przy mniejszych sumach z tej drugiej kategorii. Wydaje się zatem, że pomoc od darczyńców będzie miała szczególne znaczenie w utrzymaniu funkcjonowania afgańskiego państwa, zważywszy na fakt, że ciągle prowadzi ono wojnę na własnym terytorium. Warto także zwrócić uwagę na to, że z pieniędzy zagranicznych opłacane są zarówno pensje urzędników państwowych oraz żołnierzy jak i projekty rozwojowe. Można się spodziewać, że w pierwszej kolejności cięcia w funduszach dotkną tę drugą kategorię, co spowolni proces odbudowy gospodarki i dążenia do samowystarczalności.

Wśród głównych darczyńców Afganistanu znaleźli się: Unia Europejska – 1,4 mld dolarów na cztery lata (bez zmian w porównaniu do 2016) i Japonia 720 mln (spadek o 20 proc. z 900 mln). Niektóre państwa – jak np. Niemcy – ogłosiły, że w 2021 roku przeznaczą na pomoc 520 mln dolarów i wyraziły chęć kontynuowania wsparcia, aczkolwiek wstrzymały się od deklaracji na kolejne trzy lata. Z kolei USA zadeklarowały 300 mln dolarów rocznie, powiększone o kolejne 300 w przypadku spełnienia warunków przez rząd w Kabulu. Nawet gdyby Afganistan otrzymał z tego źródła całą sumę, i tak będzie to oznaczać spadek o 20

proc. (800 mln)⁴. Część państw nie znalazła się na liście darczyńców po konferencji, gdyż ewentualna pomoc, podobnie jak w przeszłości, będzie prawdopodobnie określana na mocy bilateralnych umów. Przykładem tego mogą być Rosja, Chiny czy Arabia Saudyjska⁵. Warto zwrócić uwagę na to, że jak na razie na liście darczyńców nie znalazły się państwa regionu – wspomniane wyżej Rosja i Chiny, ale także Indie i Pakistan, które w Brukseli złożyły deklaracje wsparcia.

W wyniku konferencji w Genewie darczyńcy obwarowali warunkami udzielane wsparcie bardziej niż w przeszłości. Wymienione zostały one w dokumencie *Afghanistan Partnership Framework*. Część z nich dotyczy wartości takich jak konieczność utrzymania demokracji, przestrzeganie rządów prawa, praw kobiet i mniejszości czy zaangażowaniu w proces pokojowy, aczkolwiek nie wydaje się, aby Kabul miał jakieś problemy z ich przyjęciem. Większym wyzwaniem dla afgańskiego rządu mogą być warunki dotyczące walki z korupcją czy reformy w zarządzaniu państwem, które będą wymagały konsultacji z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego w Afganistanie i zagranicznymi partnerami. Chociaż cele te są zgodne ze strategią sformułowaną w dokumencie ANPDF II, wysiłki podejmowane w tym wymiarze przez administrację prezydenta Ghaniego w ostatnim czasie mocno osłabły. Tym razem czynnikiem motywującym do bardziej aktywnej postawy będzie fakt, że darczyńcy przewidzieli dwa spotkania: w 2021 roku (w którym wezmą udział wyżsi rangą przedstawiciele państw) i 2022 (na poziomie ministrów), w trakcie których zostaną ocenione postępy Afganistanu we wspomnianych obszarach. Będzie to również dobra okazja do oceny stanu rozmów pokojowych prowadzonych między Afgańczykami⁶. Warto także zauważyć, że deklaracje pomocy ze strony niektórych państw obejmujące wyłącznie 2021 r. mogą wynikać również z niepewności co do tego w jakim stanie będą ich gospodarki za kilka lat po zażegnaniu pandemii SARS-Cov-2. Jeśli Kabul nie będzie wywiązywał się ze swoich zobowiązań, tym łatwiej będzie tym państwom podjąć decyzje o zmniejszeniu pomocy lub jej całkowitemu wstrzymaniu.

Chociaż część warunków, od których ma być zależna pomoc zagraniczna dotyczy przede wszystkim rządu w Kabulu, można znaleźć również takie, których adresatem są talibowie. W komunikacie końcowym zaznaczono m.in, że pomimo respektowania przez uczestników praw Afgańczyków do suwerenności w podejmowaniu decyzji, od kształtu przyszłego porozumienia będzie zależeć wielkość i forma dalszej pomocy

międzynarodowej. Wspomniane wyżej warunki dla udzielania wsparcia, które dotyczyły wartości ważnych dla państw zachodnich – takich jak pozostanie przy demokracji, równość płci i mniejszości etnicznych czy prawa kobiet – mogą być problematyczne dla talibów. Pomoc finansowa dla Afganistanu stanowi jedno z niewielu narzędzi do wywierania presji na to ugrupowanie, które zostały w rękach darczyńców. Wynika to z faktu, że nawet w przypadku realizacji najbardziej pesymistycznego z ich punktu widzenia scenariusza, w którym talibowie przejęliby całą władzę w Afganistanie, w dalszym ciągu państwo to będzie wymagać pomocy z zewnątrz, której najprawdopodobniej nie będą w stanie udzielić państwa regionu. Warto także wspomnieć, że w komunikacie końcowym konferencji znalazło się również inne stwierdzenie adresowane do talibów, że dopiero w przypadku znaczących postępów w rozmowach pokojowych, darczyńcy podejmą kroki w kierunku usunięcia talibów z listy organizacji objętych sankcjami. Wydaje się jednak mało prawdopodobne, aby w krótszym okresie wpłynęło to na sytuację bezpieczeństwa w Afganistanie. Poprzez działania na polu walki talibowie w dalszym ciągu będą próbować wzmocnić swoją pozycję negocjacyjną w rozmowach pokojowych i wywalczyć w ten sposób jak największy wpływ na kształt przyszłego państwa afgańskiego. Jakikolwiek propozycje warunkowego wsparcia dla Afganistanu ze strony państw zachodnich nie będą stanowiły poważniejszego czynnika mającego wpływ na ich politykę.

Przemysław Lesiński – analityk ds. Afganistanu w Ośrodku Badań Azji

¹ Więcej o porozumieniu: Przemysław Lesiński, *Sztafeta pokoju. Porozumienie pokojowe między USA a talibami oraz negocjacje wewnątrzafgańskie*, Ośrodek Badań Azji, maj 2020, s. 19-33, https://www.wojsko-polskie.pl/aszwoj/u/76/9b/769b2283-b206-408a-a311-325eb573a861/2020_05_biuletyn_osrodka_badan_azji_maj_2020.pdf [dostęp: 18.01.2021].

² *Surviving the Storm: Afghanistan Development Update*, July 2020, s. 5, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/132851594655294015/pdf/Afghanistan-Development-Update-Surviving-the-Storm.pdf> [dostęp: 13.01.2021].

³ Przemysław Lesiński, *Zarządzanie państwem w trakcie wojny – budżet Afganistanu na rok 2019*, Ośrodek Badań Azji, czerwiec 2019, https://www.wojsko-polskie.pl/aszwoj/u/ba/fc/bafca432-8078-488f-ab9b-041403044651/2019-06_biuletyn_osrodka_badan_azji.pdf [dostęp: 18.01.2021].

⁴ Ponadto inne państwa zadeklarowały następujące sumy: Wielka Brytania – 828 mln dolarów, Japonia – 720 mln, Kanada – 260 mln, Holandia – 220 mln, Australia – 144 mln, Turcja – 75 mln, Francja – 104 mln, Niemcy – 512 mln, Czechy – 6,6 mln, Irlandia – 10 mln, Indonezja – 5 mln, Luksemburg – 2,9 mln, Włochy – 35 mln,

Korea Południowa – 35 mln, Norwegia – 70 mln, Azjatycki Bank Rozwoju – 900 mln, Szwajcaria – 104 mln, Dania – 64 mln. Za: Esmatullah Sarousz, *Rezultaty konferencji w Genewie: społeczność międzynarodowa przeznaczy 13,2 mld dolarów warunkowej pomocy dla Afganistanu (po pers.)*, Etilaatroz, 25.11.2020 <https://www.etilaatroz.com/112649/outcome-of-the-geneva-conference/> [dostęp: 12.12.2020].

⁵ Thomas Ruttig, *Janus-Faced Pledges: A review of the 2020 Geneva donor conference on Afghanistan*, 30.11.2020, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/international-engagement/janus-faced-pledges-a-review-of-the-2020-geneva-donor-conference-on-afghanistan/> [dostęp: 13.01.2021].

⁶ W podobny sposób wypowiedział się minister spraw zagranicznych Finlandii, współgospodarza konferencji, na kilka tygodni przed wydarzeniem. Za: Rupam Jain, Charlotte Greenfield, *Exclusive: International donors likely to pledge less for Afghanistan – sources*, 3.11.2020, <https://www.reuters.com/article/idUSL1NzHP16Q> [dostęp: 3.01.2021].



Asia Research Centre Commentary

Centre for Security Studies

War Studies University

January 17, 2021

Afghanistan donor conference in Geneva

Przemysław Lesiński

On November 23-24, 2020, Geneva hosted the quadrennial Afghanistan donors' conference. The event, co-hosted by the governments of Finland and Afghanistan along with the United Nations, was attended by representatives of around 70 countries and 30 international organisations. In the past, similar conferences were held in Brussels (2016) and Tokyo (2012). The event's main goal was to determine the level of civilian aid to Afghanistan for the next four years and to set up conditions for Kabul to receive it. In total, donors declared aid worth at least 13.2 billion US dollars, distributed annually (3.3 billion per year). This means that Afghanistan will receive 15% less than four years ago.

The conference took place under special circumstances, which probably strongly affected the donors' motivation to maintain their financial support for Kabul. Firstly, the whole world was hit hard by SARS-CoV-2 pandemic, which also affected the donor countries' economies. Secondly, in February last year, the US government signed a peace agreement with the Taliban, which stipulated that all foreign troops stationed in Afghanistan would be withdrawn from the country within 14 months. In other words, all foreign military presence, which began in 2001, will probably come to an end. Thirdly, this year Afghanistan is entering the last four years of the so-called Transformation Decade, which was supposed to bring self-reliance to the war-torn country, as Afghans stated in their strategies presented to their donors in the past. However, looking at the current situation in the country, it seems that these goals might not be achieved in the next few years.

Taking into account all the factors mentioned above, it seems that the Geneva conference was a success for Afghanistan as aid cuts were not as severe as they could have been. For Kabul, maintaining financial support at the highest level possible is crucial as the country's

economy was hit hard by the pandemic and the following drop in budgetary revenues. However, it is worth mentioning that foreign help comes at a price – it will be now more conditional than before. Fighting corruption and implementing state reforms will remain the biggest challenges for Kabul. In 2021 and 2022, two international meetings will be organised by foreign donors to assess Afghanistan’s progress in implementing these plans. The final communique of the conference also contained messages directed at the Taliban. For example, it was stated that financial aid for Afghanistan will be maintained only if Afghanistan continues to adhere to the values of democracy, rule of law, gender equality and women’s rights, among others. It appears that the donors tried to use one of the last remaining leverages at their disposal to pressure the Taliban. This tool can also be used to withdraw from the financial commitments in case a pessimistic scenario becomes reality, i.e., the Taliban takes all power in Afghanistan. However, in the nearest future, this kind of pressure will not change their behaviour as currently they are mainly focused on achieving the strongest possible negotiating position in the intra-Afghan peace talks through their actions on the battlefield.